

山間農業地域における地域活性化戦略と担い手対策

— 島根県仁多町・横田町の事例 —

橋 詰 登

1. はじめに
2. 地域の概要と農業構造の特徴
 - (1) 2町の概況と農業の概要
 - (2) 2町の農業活力水準と農業構造の特徴
3. 仁多町における農業振興の方向と地域活性化戦略
 - (1) 菌床椎茸導入による地域農業の振興
 - (2) 新規参入就農者による地域の活性化
4. 横田町における農業振興の方向と地域活性化戦略
 - (1) 農業振興の方向と農業公社の役割
 - (2) 農業の地域一貫システム構築による地域活性化
5. 地域農業の担い手として期待される新規参入者
 - (1) 担い手確保に向けた支援体制
 - (2) 新規参入者の状況と就農支援の課題
6. おわりに

1. はじめに

自然的、社会的立地条件に恵まれない中山間地域に所在する市町村の多くは、生産年齢人口の流出による過疎化と高齢化が同時に進行する中で、将来にわたって地域社会を安定的に維持・発展させていくためにも、地域経済の中で高いウエイトを占める1次産業の振興を柱とした地域活性化策を模索している。

とりわけ、より厳しい条件下におかれている山間地域では、農業就業者の減少・高齢化に加え、新規就農者の絶対的な不足から、農林地の荒廃が急速に進行しつつあり、地域の実態に即した地域農業の担い手を創出していくことが、極めて緊急かつ重要な課題となっている⁽¹⁾。

本稿では、これら農業生産活動を展開する上で、多くの制約を有する山間地域に属する町村でありながら、第3セクターを地域農業振興の核に据え、独自の地域活性化戦略を展開している島根県の2つの町を事例に、地域活性化への取り組み状況や担い手対策の現状及び問題点について、現地実態調査結果に基づいて検討する。

なお、調査対象とした町は、仁多郡の仁多町と横田町である。両町共に広島県との県境でもある中国山地中央部に位置する山間農業地域に属する町であるが、仁多町には「仁多町椎木生産センター」や「有限会社奥出雲椎茸」、横田町には「社団法人横田町農業公社」という町主導により設立された第3セクターが、それぞれ地域農業の担い手となって活動を展開するとともに、新規参入者の受け皿としても重要な役割を果たしている。

2. 地域の概要と農業構造の特徴

(1) 2町の概況と農業の概要

1) 2町の概況

仁多町及び横田町は、県内東南部の奥出雲に位置し、互いに隣接する山間部の町である。周囲を中国山地から分岐する山並で囲まれた地勢はおおむね急峻であり、林野率は両町共に84%と高い。

1990年時点における人口及び世帯数は、仁多町が約9,400人、約2,400世帯、横田町が約8,800人、約2,300世帯である。主な交通手段としては、両町内を縦貫するJR木次線と国道があるが、最寄りの中核都市である松

江市までは、約1時間半前後の時間距離にあることから、通勤はかなり困難な状況にある。加えて両町内には従業員規模の大きな企業がなく、第1次産業従事者がそれぞれの町の全就業者の3割近くを占めている。

また、中山間町村共通の問題でもある過疎化及び高齢化の進行が著しく、国勢調査結果によると、人口減少率（1960～90年）が仁多町33%、横田町32%、高齢人口比率（85年）がそれぞれ23%、22%と高く、全国の中山間地域市町村平均⁽²⁾の人口減少率24%、高齢人口比率20%を共に上回っている。

2) 仁多町農業の概要

仁多町は、「仁多米」、「仁多牛」に代表されるように、稲作と畜産（繁殖和牛）が基幹作目となっていたが、近年、新規作目として導入した「人工ほだ木による生椎茸栽培（菌床椎茸）」⁽³⁾が急速に成長している。

1990年の総農家数は1,352戸（農家率56%）、耕地面積は1,209ha（耕地率8%）で、そのうち水田が1,030haと大宗を占めている。稲作農家1戸当たりの平均耕作面積は88a、和牛飼育農家（518戸）1戸当たりの平均飼育頭数は2.3頭であり、小規模の複合経営農家が主流をなす。この他、主な作目別の生産農家数をみると、ほだ木用原木を用いた椎茸72戸、施設野菜58戸、菌床椎茸36戸、たばこ15戸等となっている。

専業別の農家構成をみると、81%が第2種兼業農家であり、高齢専業を除く専業農家率（男子生産年齢人口のいる専業農家率）は僅か4%にすぎない。都府県平均と比較すると第2種兼業農家率が約10ポイント高く、逆に、高齢専業を除く専業農家率は約6ポイント低い。また、農業労働力の面では、2,006人存在する「自家農業に主として従事した世帯員（農業就業人口）」のうち、42%に当たる839人が65歳以上の者であり、29歳以下の若い農業従事者は75人と極めて少ない。

次に、仁多町の主要農産物の取扱い高の推

移により当町における農業生産構造の変化をみると（表1）、1987年度実績における取扱い金額は、米が最も多く8億円強、次いで子牛生産が約4億3千万円、肥育牛が1億2千万円、人工ほだ木による椎茸（菌床椎茸）が約1億円という順であったが、1993年度実績では、米の作柄が悪かったこともあるが、人工ほだ木椎茸の取扱い金額が約7億4千万円となり⁽⁴⁾、米、繁殖牛、肥育牛を抜き第1位となっている。菌床椎茸の生産は、この6年間に取扱い数量で約10倍、取扱い金額で約7倍と急速に成長しており、全国の市町村別の生産高でもベスト10に入るなど仁多町農業の基幹作目になりつつある。

3) 横田町農業の概要

横田町も仁多町と同様に、水稻と和牛生産を基幹とした農業が展開されてきたが、近年の生産基盤の整備に応じて酪農、野菜、果樹の生産が拡大してきており、稲作中心の農業生産体系から畑作型へと転換が図られつつある。

1990年農業センサスによると、総農家数は1,323戸であり農家率は57%と高い。専業別の構成は専業農家10%（高齢専業農家を除くと5%）、第1種兼業農家12%、第2種兼業農家78%となっており兼業率が高い。

農家1戸当たりの経営耕地面積は、約370haの国営開発事業による造成畑（現在造成中のものを含む）があるため、1.0haと県平均0.7haをやや上回るが、水田面積に限れば、ほぼ県平均並みの規模である。畑面積を含めた経営耕地面積規模別の農家数をみても、「0.5～1.0ha」の階層が33%を占め最も多く、次いで「1.0～1.5ha」の階層が28%となっており、「3.0ha以上」の階層は僅か34戸（3%）にすぎない。

農業就業人口は約1,900人いるが、60～65歳の者がそのうちの21%、65歳以上の者が42%と両者で6割を超えており、1985年からの増減率をみると、60歳以上の者が14%

表1 仁多町における主要農畜産物の作目別取扱い高の対比(1987年, 1993年)

作目名	1987年度(実績)			1993年度(実績)		
	生産戸数	数量	金額	生産戸数	数量	金額
米 (他用途米含む)	戸 1,201	(716ha) 80,928袋	千円 805,792	戸 1,213	(768ha) 49,561袋	千円 632,425
子牛(繁殖)	705	893頭	426,121	518	877頭	335,505
肥育牛	13	203頭	126,291	8	62頭	42,741
たばこ	26	26,227kg	42,206	15	11,472kg	21,859
乾椎茸	120	7,975kg	31,884	72	8,416kg	31,746
施設野菜等	100	(500a)	44,872	58	(528a)	35,501
菌床椎茸	10	60t	103,426	36	608t	743,097

資料: 仁多町役場資料より作成。

増加しているのに対し, 59歳以下の者では逆に31%もの減少となっている。また, 同居あつぎ予定者のいる農家率は, 都府県平均を10ポイント, 県平均を3ポイント下回る43%と低い水準にあり, これらのことからみても, 農業労働力の高齢化に伴う新たな担い手確保が, 切実な課題となっていることが窺われる。

(2) 2町の農業活力水準と農業構造の特徴

図1は, 農家構成, 経営規模, 労働力, 機械資本の整備, 生産性を示す7つの農業指標(市町村別データ)を用い, 仁多町及び横田町の農業活力水準をみたものである。各指標値相互の水準比較が可能となるように, 各指標ごとに全国の市町村平均を50とする偏差値に加工してある。また, 比較の参考として都府県の中山間地域市町村の平均値も入れた⁽⁵⁾。

この図から, 2つの町は極めて類似した農業構造にあり, また総合的な活力水準もほぼ同程度であることがわかる。両町共に7指標のうち全国平均を上回っているのは「100戸当たりトラクター等台数」のみであり, 他の

6指標は中山間地域市町村平均をも下回っている。中でも「60歳未満農業就業人口比率」はかなり低い水準にある。

唯一全国平均を上回った「100戸当たりトラクター等台数」をみると, 仁多町で51ポイント, 横田町では56ポイントとかなり高い値となっているが, 既にみたように両町は兼業化率が極めて高いことから, 稲作農家における過剰投資の結果を反映しているものとも推察され, 必ずしも望ましいとは言えない。

また, 「60歳未満農業就業人口比率」は, 中山間地域平均においても47ポイントと, 7つの指標の中で最も低い値を示している指標ではあるが, 仁多町では同比率が44ポイント, 横田町では43ポイントと更に3~4ポイント下回っており, 両町共に地域農業生産にかかわる基幹的な労働力の高齢化の進行が著しいことがわかる。

この他「本業農家率」, 「上層農家率」, 「労働生産性」等の各指標においても, 中山間地域平均に比べ3~4ポイント, 全国平均に比べ4~5ポイントそれぞれ下回っており総じて両町における農業活力水準の低さを裏付ける結果となっている。

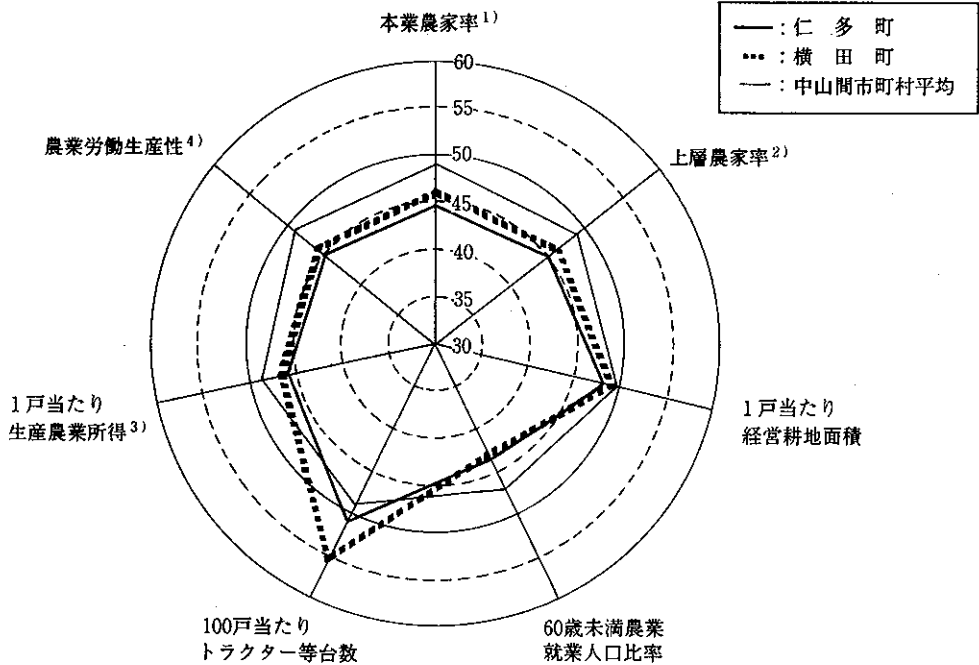


図1 主な農業指標からみた仁多町及び横田町の農業水準
— 偏差値による全国市町村平均との比較 —

注(1) 各指標の指数値は、1990年農業センサス及び生産農業所得統計の市町村別データを加工し、全国の市町村平均を50とした偏差値で示した。

(2) 1) は、総農家数に対する男子出産年齢人口のいる専業農家及び世帯主農業専従の第1種兼業農家数の割合。

2) は、経営耕地3ha以上の農家率あるいは農畜産物販売額500万円以上農家率のいずれか高い方の割合。

3) は、農業粗生産額を農業就業人口で除した数値。

4) は、1987～89年の3カ年平均の数値を用いた。

3. 仁多町における農業振興の方向と地域活性化戦略

(1) 菌床椎茸導入による地域農業の振興

仁多町における農業振興及び地域活性化の特徴は、「菌床椎茸」という新たな作目の導入によって、地元農家の農業所得の向上と安定的な経営体制の確立を図るばかりでなく、

都会からのUターン者及び新規参入者の募集により一大産地化を図るとともに、定住対策としても位置づけ地域活性化につなげようとしている点にある。

仁多町では、1983年に「仁多町農業振興方策書」を作成し、良質な水稻（仁多米）と和牛（仁多牛）生産を中心に、当時12～13億円程度の農業生産額を5年後の88年には20億円にするという目標設定がなされた（途中

生産額を下方修正)が、85年の15億円強をピークに目標達成には至らなかった。当町においては、12月から2月までの3ヵ月間は積雪があり、稲作を中心とした生産体系では、どうしてもこの間の所得が確保できないことが最大のネックとなっていた。そこで、84年から通年の所得確保を最大の課題として、米、和牛に次ぐ第3の作目導入への検討が始まった。

新規作目の導入にあたっては、まず、関係機関の長ら(町長、農協組合長、普及所長、商工会長等)が自ら、共通する自然条件を有する東北、北陸を中心に現地視察に出向き、ほだ木を用いた椎茸の通年栽培を候補として決定した。その後、当町の乾椎茸栽培農家を現地視察に、技術普及の問題解決を図るため、役場の若手職員を現地の生産農家へ技術習得研修にそれぞれ派遣し準備を進めていたが、カネボウ食品(株)により菌床椎茸の栽培方法が公開されたのを契機に、ほだ木を用いた栽培から菌床による栽培へと方向転換が図られる。

1986年から本格的なスタートとなるが、当初、菌床椎茸栽培に必要な人工ほだ木は、富山、京都、群馬などから搬入していた。安定的な生産体制を確立し産地として発展させていくためには、原木の伐採・収集、オガクズ

の生産、人工ほだ木(菌床)の製造、椎茸の栽培までを地域で一貫して行う必要があるとの判断から、88年に町が中心となって、国の補助事業等を活用し、2ヵ年計画で人工ほだ木製造と原料オガクズ生産施設を併せ持つ第3セクターの「仁多町榎木センター」を建設した。更に、90～91年度には県の補助事業等を活用し菌床施設の増設(それまでの約3倍の生産能力を持つ年間240万本の人工ほだ木の供給体制が可能となった)を行っており、近隣12町村を巻き込んだ広域生産体制の基礎が築かれつつある。

また、集荷・販売については、町が約9割、残りの1割を森林組合と椎茸生産組合が出資して設立した「(有)奥出雲しいたけ」が担当しており、町内及び周辺地域からの集荷及び選別・パック詰め⁽⁶⁾を実施し、年間を通じて大阪市場を中心に広島、松江、更に最近では航空機輸送により東京市場へも出荷している。この「奥出雲ブランド」による93年度の販売額は約9億円にもものぼる。

このように、町内で人工ほだ木用の原木生産から一貫した生産体系(図2)が可能となった背景としては、人工ほだ木の原料となるナラ、クヌギ等の良質な広葉樹林が豊富に存在していたことが挙げられる。仁多町周辺地域は古くは砂鉄の産地であり、たたら製鉄の

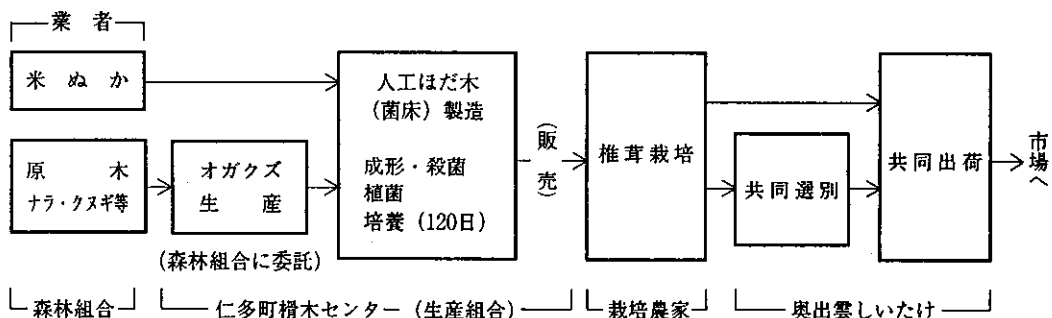


図2 仁多町における菌床椎茸の地域一貫生産体系

資料：「公庫月報」1992.1より作成。

ために特に良質の木炭が必要とされていた。そのため昭和 30 年代までは薪炭生産が盛んに行われており、造林の開始時期が遅く、かつ、人工林率も 44 % と低いことから、豊富な森林資源はほとんど活用されないままの状況にあった。菌床椎茸栽培の実施は、これら森林資源の有効活用と林業部門の活性化⁽⁷⁾にも大きな影響を及ぼしている。

(2) 新規参入就農者による地域の活性化

仁多町では、栽培ハウス 2 棟で約 700 ～ 800 万円の所得が見込まれる(表 2)この菌床椎茸の生産拡大と定住促進をセットにした地域活性化事業に力を入れている。この取り組みは、町が住宅と椎茸栽培ハウスをセットで都会からの新規参入者に貸与するというものであり、菌床椎茸栽培からの所得によって世帯ぐるみで当町に定住してもらおうという試みである。

若年労働力の流出による人口減少が続く当町では、過疎化の進行に歯止めをかけるための定住対策の推進と新たに導入した菌床椎茸の大型産地形成による地域農業の振興が地域活性化の重要な柱として位置づけられていた。特に、菌床椎茸の大型産地形成は市場における価格優位性を確保するためばかりでは

なく、榎木センターにおける人工ほだ木生産の稼働力を高めるためにも必要であった。しかし、農業労働力の高齢化が進行し、若い農業者が極めて少ない現状においては、新たな栽培農家をこれ以上地元から創出することは事実上困難な状況にあった。この事業は定住促進と産地形成という 2 つの課題を同時に解決する手法として生まれたのである。

今年度からスタートしたこの事業は、専門誌への募集広告掲載からはじまる。募集要綱では、①町が貸し出す新築 2 階建て 3LDK の住宅と栽培ハウス(当初は 1 棟)が月 8 万円程度と低額であったこと、②応募資格が 50 歳以下の既婚者で栽培に意欲のある者という以外の制約がなかったことから、1993 年 10 月に募集広告を掲載後 400 件近い照会が殺到し、94 年 3 月に実施された現地説明会(1泊 2 日で視察を含む。)には 130 組が参加した。最終的には 120 世帯の申し込みがなされたが、町の用意していた枠は 8 世帯であったため書類選考及び面接を経て 8 世帯が決定されたが、住宅は自力で確保する条件での参入希望者などがあったため⁽⁸⁾、都会からの参入者は合計 14 世帯 50 名となった。すべて農外からの新規参入就農者である。

今回の新規参入者は、町内の栽培農家にお

表 2 菌床椎茸栽培農家の収支例(栽培ハウス 2 棟経営)

〔収入〕		〔支出〕			
費目	金額	費目	金額	費目	金額
椎茸販売額	32,751,856	市場手数料	2,867,431	消費機材費	419,852
消費税	982,555	組合手数料	345,157	施設償却費	2,367,186
自家消費	92,475	包装資材費	1,616,856	ほだ木償却費	13,234,519
収入計(A)	33,826,886	運送料	873,418	支払い利息	519,025
		燃料費	1,008,059	その他	1,155,987
		電気代	1,383,191		
所得(A) - (B)	7,919,969	修繕費	116,236	支出計(B)	25,906,917

資料：「田舎暮らしの本」1993.10 に掲載された募集記事より作成。

いて一定期間の技術研修を受けた後、ハウス1棟による経営をすでに開始している。町では、来年度以降も本事業を引き続き実施していく予定であり、Uターン者及び新規参入者の受入れ体制整備の一環として菌床椎茸研修施設（ハウス3棟）を建設中である。

予想を上回る大きな反響を呼んだ当町でのこの取り組みは、中山間地域における地域活性化に対し一つの示唆を与えてくれている。中山間地域に所在する町村が地域の活力を保っていくためには、何よりも定住人口を維持していくことが不可欠である。そのためには若年層の流出をくい止めることが最も有効な手段であることは言うまでもないが、現実的には農業や農村に対する魅力を喪失した若者の流出が続き、地域社会全体の活力停滞が顕著に現れている。しかし一方で、今回の事例からみても明らかのように、農業に従事しながら農山村への定住を望む都市住民がかなりの数存在することも事実である。

仁多町では、これら新規参入を希望する都市住民が就農しようとした場合に直面する課題である、経営面や栽培技術の未熟さにより生活を営んでいくための農業所得が実際に得られるかどうかという不安や機械・施設等の資金面の問題に加え、住宅の確保の問題までも総合的に支援することにより、都市住民の新規参入を可能としたといえる。もちろん経営作目が菌床椎茸という施設型の作目であり、栽培ハウスを設置するために必要な土地を確保すればよく、土地利用型作物の場合に大きな問題となる農地の確保・集積の必要がなかったことも新規参入を容易にした大きな要因となっている。

現状では、仁多町のようにある程度まとまった数の都市住民が新規参入したケースは少なく、新規参入による就農者は全国各地に点的に存在するにとどまっているのが実態である。しかし、今回事例からも明らかのように、受け手側の支援体制いかにによっては、潜在的な参入希望者が中山間地域に定住する例も

増えてくるであろう。そしてこれら新住民が、地元住民の中に自然と溶け込むことができれば、当該地域の農業担い手の一員として十分期待することもできよう。

4. 横田町における農業振興の方向と地域活性化戦略

(1) 農業振興の方向と農業公社の役割

1) 農業振興の方向

横田町の農業振興は、山間地という条件の下、約370haの開発農地における畑作営農と世襲的に受け継がれてきた水田営農を両立させていかなければならないところに、当町固有の事情が存在する。このため当町では、①水田農業の確立、②開発営農の確立という2つの独立した対策に、③地域農業システムの確立、④地域農業の活性化を加えた4本の柱を農業振興計画の中に据えている（図3）。

水田営農対策については、過疎化・高齢化の進行により、相当部分の農用地を個別経営体によって完全管理することは事実上困難であるとの判断から、集落営農型の経営体を段階的に農業生産法人に展開する経営母体として、地域の水田農業経営の中心に据えていくという集団的な管理の方向が提起されている。具体的な実行策としては、まず集落を単位に兼業農家・高齢農家を包含した集落営農組織（農事実行組合）や農作業受託組織の育成を図り、農用地や農業機械の共同利用を行うことにより経営コストの削減や耕作放棄地発生の防止を目指すとし、既存の一部専業農家や法人等で個別経営の規模拡大を指向する農家に対しては引き続き育成していくとされているが、基本的には地域定住人口維持に配慮した稲作生産構造の見直し方向が示されている。

なお、現段階では、町内における水田営農を既存の個別経営体、組織経営体、集落営農

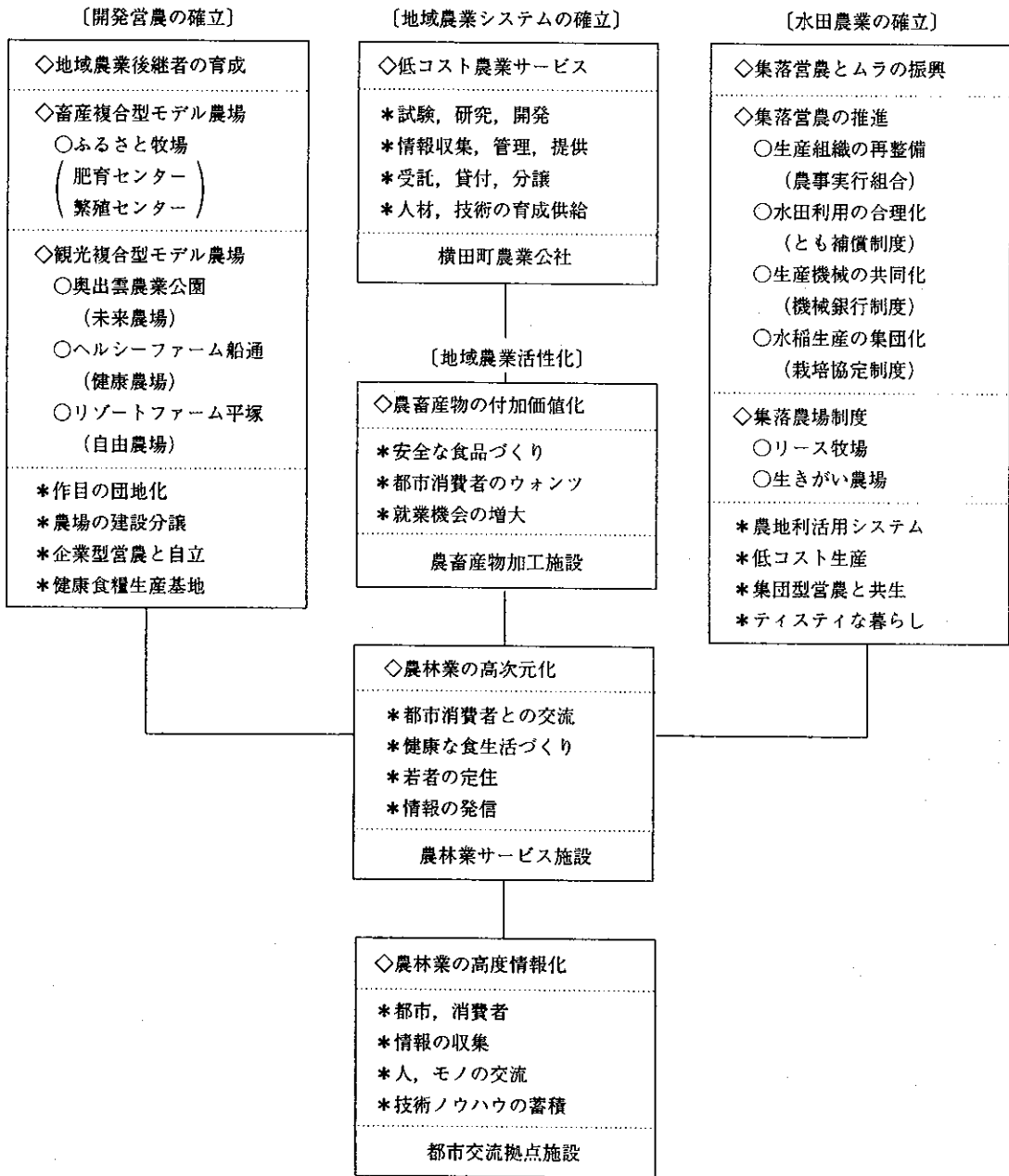


図3 横田町農業振興計画推進対策のフローチャート

資料：横田町役場資料「横田町農業振興計画のフレームと活性化戦略の概要」より引用。

ですべてまかなえる状況にはないことから、社団法人横田町農業公社が地域農業の中間的な担い手として農作業の受託事業等を実施している。

開発畑については、1976年に始まった国営農地開発事業が95年度の完成を間近に控えており、造成した農地の有効活用と立地条件に適合した作物の産地化を図っていくことが緊急の課題となっている。事業開始から20年近く経過した現在では、農業経営を取り巻く環境の悪化により若い農業者の農業離れや兼業化が進む中、農業従事者は高齢化し規模拡大意欲が低下するなどにより、約300haの造成済み開発畑はその3分の2程度しか地元農家での引き受け手がなくなってしまった。このため町では、農業公社が中心となってモデル農場の建設に着手するとともに、94年度より創設された農業インターン制度により研修生を受け入れ、総合農場で畑作専業型経営を展開する若い農業者の育成に力を入れている。

また当町では、開発畑を中心に高品位で生産性の高い農産物の産地形成を目指す一方で和牛等の特産物は単なる原材料の生産だけで終わらせることなく、地元で付加価値をつけて販売することを目的とした施設整備が積極的に進められており、地域において生産から加工、販売までを一貫して実施する新しい地域産業の形成が展望されている。

2) 横田町農業公社の概要とその役割

前掲図3でも明らかなように、横田町においては第3セクターの「社団法人横田町農業公社」が地域農業再編・振興の核として大きな期待を寄せられている。当該公社は1989年に①開発農地における低コストな農業サービス供給機能、②農地の中間的な管理機能、③人材育成を中心とした農業の高度化、高次化を推進する振興機能の3つの機能を持つ法人として設立され、行政と農協が一体となっ

てその運営に当たっている。構成は正会員として横田町、JA雲南、森林組合、土地改良区、野菜、和牛等6つの生産組合の10団体、準会員として2つの生産組合、特別会員として3団体（議会、農業委員会、農業改良普及センター）の計15団体である。出資金は町が50%、JAが49%、生産組合等が1%という比率になっている。なお、94年度には農地保有合理化法人としての認定も受けている。

横田町農業公社の組織は4つの課により構成されており、職員は研修生・奨学生の5名を含め32名（うち、直接採用職員18名）により運営されている（図4）。公社が実施する事業を公益的事業と振興的事業の2つに大別すると前者は総務課及び事業課が、後者は畜産課及び特産課が担当している。

事業課においては、①農作業の受委託や農業機械の管理を中心とした機械銀行業務、②開発畑等の農地保全管理や農地貸借斡旋（現在は未実施）等の農地管理業務、③97年度を目標に整備が進められている開発畑における総合農場の施設整備、農場分譲等を実施する貸付分譲業務（現在は未実施）、④新規作目の開発や若い農業者育成にかかわる事業を中心とした研究開発業務の4つの業務を担当している。

また、畜産課においては「肥育センター」及び「繁殖センター（現在建設中）」の運営を、特産課においては高付加価値アグリ産業化の取り組みとして整備された「食の文化館ピオニ」内の各種施設の運営を主要な業務としている⁽⁹⁾。

(2) 農業の地域一貫システム構築による地域活性化

横田町においては地域活性化戦略として「奥出雲ふるさと村よこた計画」が策定されている。この計画では、①新しい価値観に立った農村建設とシステム整備、②地域資源を

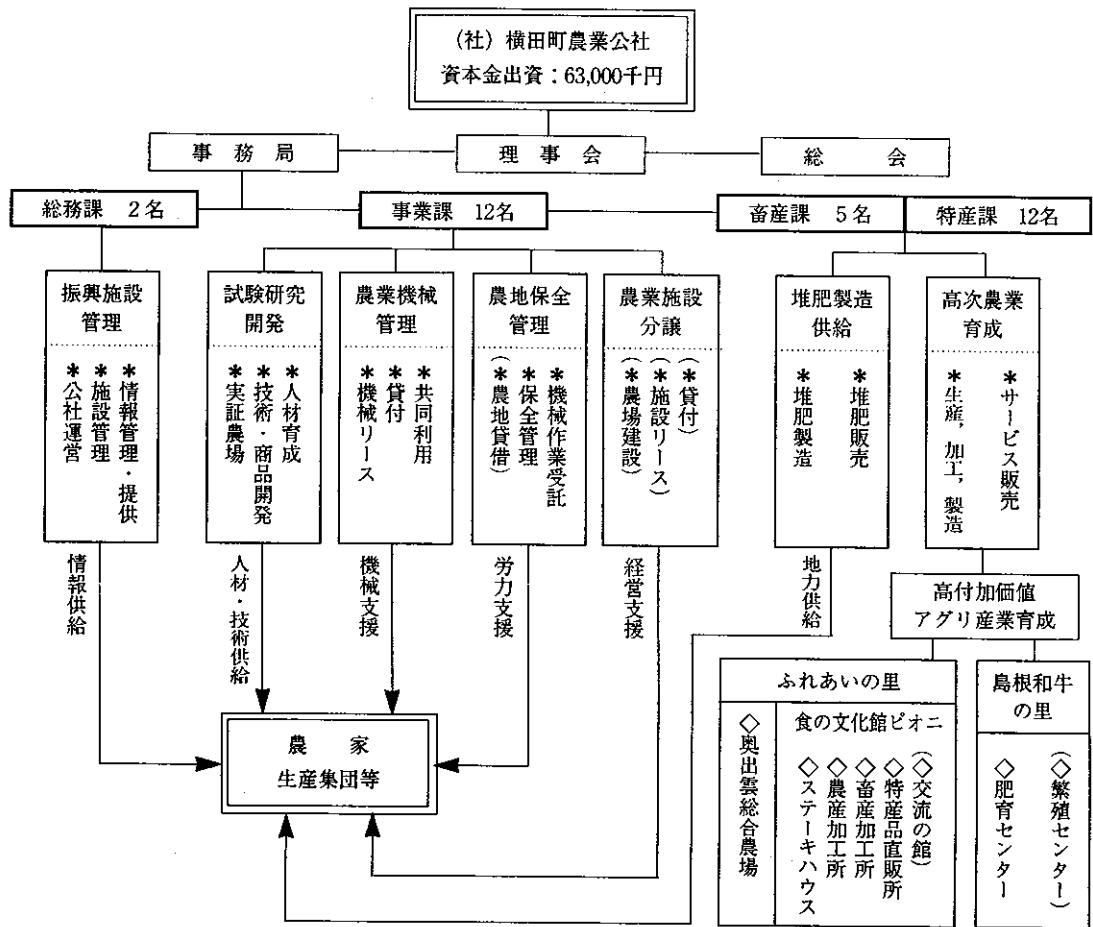


図4 (社)横田町農業公社の組織及び事業概要

資料：横田町農業公社資料を加筆引用。

注。()内の事業・施設は、現段階で未実施、計画中あるいは建設中のものである。

活用した産業おこしと若者に魅力のある就業機会の創設，③高齢者に生きがいや潤いが感じられる地域づくりと環境整備，④多様な高度、高付加価値農業と地域一貫経営システムの確立，⑤コミュニティづくりによる集落機能の確保と国土保全の5つを目標に掲げ、観光開発による商工業活性化と農業活性化対策を結合した地域活性化策を提示している。

観光対策は「神話とたたら」の里づくり事業」

の一環として、すでに国の補助事業の導入により、「むらくもの丘整備事業（奥出雲農業公園）」及び「船通山リフレッシュゾーン整備事業（ヘルシーファーム）」が着手されており、横田町ふるさと町民会議を中心に事業施設の管理・運営を行う観光セクターの設立準備が進められている。

一方、農業活性化対策は「奥出雲健康村整備事業」と「集落里づくり事業」の2つがあ

るが、以下、農業活性化対策の柱ともいえる「奥出雲健康村整備事業」についてのみ触れることとする。

奥出雲健康村整備事業は、第1に、繁殖センター⇨肥育センター⇨畜産物処理加工施設⇨ステーキハウス等の流れに代表されるように、地元で生産された農畜産物を地元で加工し販売するという「地域一貫経営システム」の構築にあり、第2には、消費者との交流を図る農業公園、観光牧場、体験農園等の建設、ふるさとの健康な食文化を提供する加工施設、販売施設の整備により開発営農の自立と食糧生産基地としての横田町農業のイメージアップを図ることを、第3には、地域条件を生かした特産物の開発とこれら生産物の直販施設の整備により婦人や高齢者の就業機会を拡大することが目的となっている。

地域一貫経営システム整備に関しては、繁殖センター（約100頭規模予定）は現在建設中であるが、肥育センターは91年より稼働しており、3名の職員が約250頭の和牛肥育を実施している。また、農産加工施設、畜産加工施設、展示販売施設及びステーキハウスの4施設は「食の文化館ピオニ」とし93年10月にオープンし、94年度には延べ3万3千人の利用で1億6千8百万円の売上となっている。これら4施設には合計10人の職員とパート10名が雇用されており、運営はすべて横田町農業公社が担当している。同町にはこの他に別法人の「きのこセンター」も既に設立されており、これら加工・販売施設が地域特産物に付加価値をつけるためばかりでなく、就業の場としても大きな役割を果たしている。

このように横田町においては、農業公社を中心とした農業の地域一貫システム構築により農業を活性化させることが、地域活性化を図る重要な鍵を握っているわけだが、平場の地域に比べ地理的条件、社会・経済的条件の劣る当町で、これらシステムを構築し運営し

ていくためには、多くの課題が山積されているとあってよいだろう。その中の一つとして地域農業の振興を図る上で重要な役割を担っている農業公社にかかわる幾つかの点を指摘しておきたい。

現在、横田町農業公社は、公益的な事業として農業サービスの供給、農業担い手の育成などを行っているが、町内の農業従事者の高齢化が進行し、農作業のサービスや農地保全の需要が一層高まっていくと予想される中で、中山間地域に所在する農家の間接的な生産コスト削減のために、低料金での作業受託や農地の保全・管理を続けていこうとすれば、第1にこれら公益的な事業部門では事業採算ベースに合わなくなるのは必至であろう。また第2には、若い農業者の育成に加え、各種の加工・販売施設等を運営する人材の育成までを含めると、人材育成のためのコストはかなりの額にのぼり、これら支出は公社にとって大きな負担となってこよう。もちろん公社に対しては町から財政的な支援が行われるわけだが、町自体の財政力（88年の財政力指数：0.23）からみて一定の限界があることは明らかであり、今後の公社運営に残された課題は少なくない。

5. 地域農業の担い手として期待される新規参入者

(1) 担い手確保に向けた支援体制

両町のみならず中山間地域に所在する町村の多くにとって、農業の活性化、地域の活性化を進めていく上で重要な鍵を握っているのは、担い手対策であるといってもよいだろう。そこで仁多町及び横田町における農業後継者の育成確保対策をみると、両町共に県の「若い農業者就農促進対策事業」を有効に活用しているところに共通点がある。

この事業は1990年度より島根県が県内の青年農業者の育成確保を図るために、農家子

表3 仁多町及び横田町における若い農業者就農促進対策事業の認定状況

認定者	性別・年齢		対象作目	研修場所及び期間	参入形態	認定年度
仁多町	A	男 33	菌床椎茸	指導農業士宅等 (12ヵ月)	Uターン	1990年度
	B	男 32	菌床椎茸	指導農業士宅等 (12ヵ月)	Uターン	1991年度
	C	男 29	菌床椎茸	指導農業士宅等 (12ヵ月)	Uターン	1991年度
	D	男 19	大型稲作	J A 雲南仁多支所等 (24ヵ月)	Uターン	1993年度
横田町	E	男 37	施設花き	指導農業士宅等 (9ヵ月)	Uターン	1992年度
	F	男 31	露地野菜	横田町農業公社等 (24ヵ月)	農外参入	1994年度
	G	女 29	露地野菜	横田町農業公社等 (24ヵ月)	農外参入	1994年度
	H	男 33	露地野菜	横田町農業公社等 (24ヵ月)	農外参入	1994年度

資料：鳥根県農林水産部企画推進課資料及び仁多農業改良普及センター資料より作成。

弟やUターン、非農家からの就農に対し、技術・経営習得研修に係る研修経費の貸付、経営計画樹立に対する援助及び就農時における施設機械整備に対する補助を県単事業（年間枠10名）により実施しているものである。

技術・経営習得研修については、①年齢40歳以下、②専業経営を目指す者、③生産基盤が不十分な者の3つの条件を満たすものを対象に、原則2年以内（特認3年）の範囲で実施する市場、農協、農業士宅等での研修に対し、1人月額10万円（県1/2、市町村1/2をそれぞれ負担）を支給するというものであり、就農5年で償還免除となる。

また、研修終了者が普及センター、市町村、農協の指導・援助を得て概ね600万円程度の所得目標での①作目導入計画、施設機械整備計画、③補助事業・資金導入計画等の経営計画を作成した後、5,000万円を上限として機械施設取得費用の半額（県1/3、市町村1/6をそれぞれ負担）の補助が受けられる制度となっている。94年度までの同事業の認定者数は県内全体で34名を数える⁽¹⁰⁾。

仁多町及び横田町での「若い農業者就農促進対策事業」の認定者数（90～94年度）をみるとそれぞれ4名が認定されており、両町で県全体の認定者の約4分の1を占める。

表3は両町での認定者（8名）の状況を整理したものであるが、参入形態及び経営対象作目をみると、仁多町ではUターンによる菌床椎茸経営3名（他の1名はUターンによる大型稲作経営）、横田町では農外からの参入による露地野菜経営が3名（他の1名はUターンによる施設花き経営）となっており、各町の特徴がよく現れている。また、認定者の年齢をみると、19歳と37歳の者が各1名いるが、他はすべて30歳前後の者となっている。

なお、横田町での農外からの新規参入者の3名は、社団法人横田町農業公社が募集した第1期の農業インターン者であり、農業公社の研修生として公社の研修農場で生産技術、販売技術及び農業経営の研修を受けている。横田町農業公社は公社自らの負担により研修生にさらに5万円の研修費の上積み（県の若い農業者就農促進対策事業による研修費と併せ1人月額15万円となる）を実施しているほか、社会保険への加入、住宅等の斡旋など新規参入による若い農業担い手に対する支援を積極的に行っている。

(2) 新規参入者の状況と就農支援の課題

今回の両町での調査の中で、若い農業者就

農促進対策事業の認定を受けた8名のうち、仁多町のUターン者2名（前掲表3のB氏、D氏）、横田町の農外参入者3名（同表F氏、G氏、H氏）に対するヒアリングの機会を得た。これら5名の新規参入者について、就農に至る経緯や現在の状況等にふれながら、新規参入に当たっての問題点等を若干検討してみることにする。

仁多町のB氏は1991年に地元の森林組合の合併問題を契機にそこを退職し、菌床椎茸の栽培を開始した。同氏によれば「菌床椎茸には町が積極的に取り組んでいたので安心感があった」ことが就農を決意するにあたって一番大きかったという。現在は周年型椎茸栽培ハウス2棟（1棟165㎡）を本人が中心となり両親の手伝いを受けながら経営し、昨年実績で年間21万パックの生産を行っている。同氏の家ではこの他、水田1.5ha、肥育牛6頭の経営を行っているが、こちらは主に父親（66歳）が経営を行っている⁽¹¹⁾。

現在の経営上での問題点としては、①菌床椎茸は1日に2～3回の収穫作業と収穫後の選別・パック詰め作業が不可避であり、特に多大な労力を要するパック詰め作業は、共同選別に出すことも可能だが選別手数料の負担がネックとなり、結果的に休日がとりづらいこと。②安価な中国産椎茸の輸入の増加により、昨今市場価格が低迷している中で、ハウス2棟、冷・暖房機、冷蔵庫等の施設整備に要した費用約2,600万円の補助残部分（施設整備費の半額は若い農業者就農促進対策事業による補助であるが、残りの半額は12年でのリース契約となっている）の償還負担が大きくなっていること等を挙げている。したがって、「現状規模を維持し当面これ以上の規模拡大は行わない」とのことだったが、このように営農意欲のある若い就農者の高額な施設整備費に対しては、以下の4氏の場合にも共通する問題でもあるが償還負担の軽減（償還期間の延長や無利子融資の実施）等、更に

検討される余地が残されている。

同町のD氏は、父親（54歳）が町内で数少ない大規模稲作経営を実施しており、この経営を将来的には引き継ぐことを前提に就農を決意したようだが、中山間地域において大規模稲作経営を目指す若い農業後継者としては極めて貴重な存在である。現在はJA雲南仁多支所、仁多農業改良普及センター等で実習田による肥培管理や農業機械の資格取得のための修理・整備研修、農業簿記研修等を実施中である。

同氏の営農計画をみると、父の経営とは独立した形で水稻経営5ha（1haは父親からの借地、4haは農地流動化による）、水稻の作業受託6ha、受託育苗3,100枚の目標設定がなされている。これは、同氏のように比較的規模の大きな親の経営を継承しようとした場合、県の若い農業者就農促進対策事業では「生産基盤の不十分な者」という要件の制約があるため事業対象者から除外されてしまう。このため父の稲作経営の継承を表面に出さない形となっているが、実際には、研修終了後父の経営に加わっていくとみる方が自然であろう。

今後の課題としては、山間地である同町で大規模稲作経営を安定的に行って行くためには、条件の良いまとまった農地をいかに集積していくかが最大のポイントとなってこよう。受託作業は農業機械銀行の仲介斡旋を受けて実施する予定とのことだが、水管理・肥培管理の受委託者間の作業分担の問題や借地料金・作業受託料金の設定の問題等、仲介斡旋機関の機能がどれだけ発揮されるかが重要な鍵を握っている。また、稲作経営の場合、通年就農確保のためには冬期作業の確保がどうしても課題となってくる。育苗ハウスを利用した野菜栽培等が検討されているようだが、作物の選定や栽培技術の指導等の支援も必要となろう。

次に、横田町の3名の新規参入者の場合を

みると、就農するに当たって、地元Uターン者に比べ一段と厳しい条件下に置かれている。3名はいずれも横田町農業公社が募集した第1期（1994年度）の農業インターン者であり、現在、農業公社実習農場においてキャベツ及びダイコンの栽培を中心とした初年度の研修を実施しているところである。研修終了後は国営開発事業による造成畑の分譲を受け、大規模畑作経営に取り組む予定である。

F氏は県内の他町の農家出身であり、農林高校、県農業短大を経て兵庫県で就職、その後出身町へ戻り製造業に従事していたが、結婚を契機に配偶者の地元である横田町へ来ることとなった⁽¹²⁾。インターン農業者に募集する前は、臨時職員として農業公社に1年間勤務している。農業に従事しようと決意した理由としては「農業は自分自身で工夫したり考えたりしてできる」ことを挙げ、嬌恋の先進農家での研修経験を踏まえ、単なる大量生産の方向だけではなく、土作りを重視した商品価値の高いキャベツ生産を目指している。

一方、G氏、H氏は両者共にこれまで農業とは全く無縁の職業に従事していたが、新聞に掲載されたインターン農業者募集の記事をみて応募してきた都市からの参入者である。家族（妻、子供2人）ぐるみで参入してきたH氏の場合をみると、募集の動機は「比較的豊かな自然に恵まれていた名古屋の職場から東京へと転勤になったのを契機に、子供の教育（生活環境）上の配慮を優先した」とのことだったが、以前から各地域での農外参入の情報を収集するなど、同氏自身が農業に対する強い興味を持っていたことも大きな要因となっていると思われる。

これら3名は、公社による研修費の上積み（5万円）があることから、月額15万円の研修費の支給を受けているが、研修生にとっては他に収入を得る方法がないことから、この研修費が実質的な生活費となっている。この

ため、住居を新たに同町に求め、家族を伴って参入してきたH氏のような場合は、研修費だけで生活を営むことは事実上困難であり、研修期間中の生活費の確保が切実な問題となっている。また、3名の新規参入者にとっては、研修終了後、自らの経営を開始し生産物の販売収入を得るまでの間の所得の確保も問題となってくる。今の事業では、機械施設整備費については償還猶予期間が設けられているが⁽¹³⁾、経営開始当初に必要な運転資金や生活資金についての支援措置はなく、これら資金をどのように手当てしていくかといった新たな問題も生じてこよう。

現在の研修事業の枠組をなす県の若い農業者就農促進対策事業が、農家子弟の新規学卒者、Uターン者、独身の農外からの新規参入者等を想定し、かつ、研修のために要する費用や機械施設整備費に対する支援を目的に作られたものであり、この事業の中に研修生の生活補償的なものまでを組み入れるのは困難であると思われる。したがって、新規参入対策として考えるならば、現在の事業では不十分なこれら農外からの参入者に対する生活資金や当初の運転資金等に対する支援については、別途対策として考えていく必要がある。

また、横田町では農業公社が受け皿となって、農外からの新規参入者が直面する最大の課題である「経営方法・技術の習得」についての支援に加え、公社独自での研修費の上積みを実施する等、担い手対策としては先進的な取り組みを実施しているわけだが、当町で新規参入対策を進める上での最大の課題は、仁多町の場合と違って新規参入者の就業後の経営の見通しが現段階で明確に描かれていないところにある。

造成畑の分譲によりまとまった農地を確保することは可能であるが、その一方で造成費の償還負担が加わってくる。また、山林を切り開いた農地であるため地力が弱いこともあ

り、安定的な所得の確保を展望できる作目の栽培ができるかといった根本的な問題も残されている。いずれにしても3名の研修生が当町で安定的な経営を築いていくためには、まだ多くの課題をクリアしていかなければならないと思われる。

6. おわりに

仁多町と横田町を事例として、山間農業地域における農業振興を基本に据えた地域活性化の在り方と、活性化戦略の中でも特に対応が急がれている新たな担い手創出に向けた取り組みについてみてきた。農業振興の面からみると、振興しようとする作目はそれぞれ異なるものの、①地域で一貫した生産・販売体制の確立を目指していること、②都市からの新規参入者を積極的に受入れ、地域農業の担い手確保に力を入れていること等、共通する点も幾つかみられる。また、広域合併により農協の指導体制が必ずしも十分とはいえない両町において、中長期的な展望に立った農業活性化策が推進されているのは、何よりも町の強い主導力の発揮によるところが大きい。

しかし、生産条件や生活利便性が平場の地域に比べ著しく劣り、町自体の財政力も決して豊かではない山間地域の両町にとっては、農業生産基盤の整備や加工・流通施設の整備といった多額の財政負担を要するハード事業のみならず、担い手対策等のソフト事業についても町自体の負担能力には限界があることから、国・県においては、地域活性化に向けた町の独自性が損なわれることのないような弾力性のある事業が数多く展開されることが何より望まれる。

また、農業の担い手対策については農業従事者の高齢化が急速に進む中、地域における定住人口の維持、農地の保全を図る観点からも極めて重要な課題であることは論をまたない。農業を取り巻く厳しい環境により、農

業・農村に対する魅力を喪失した農家子弟の就農が減少する一方で、価値観の多様化に伴って都市から新たに農業に参入したいとする者が絶対数としては少ないものの近年増加傾向にあるのも事実である。世襲的な経営が困難になりつつある中山間地域では、今後これら農外からの参入による就農者が地域農業のみならず地域社会の維持を図って行く上でより一層期待されていくであろう。そのためには、国・県レベルと町村・地域が一体となったきめ細かな受入れ体制の整備を早急を図っていくことが求められてこよう。

〔付 記〕

本稿を取りまとめるための実態調査に際しては、島根県農林水産部企画推進課、仁多農業改良普及センター、仁多町役場産業課及び定住推進室、横田町役場営農対策課、横田町農業公社の方々並びに仁多町及び横田町の新規参入者の方々にご協力をいただいた。とりわけ県農林水産部企画推進課の長尾宏一氏には、多大な御協力をいただいた。記して厚く感謝の意を表したい。

- 注(1) 農林水産省統計情報部が全国の市町村を対象に実施した「農山漁村地域活性化要因調査(1991年12月現在)」によると、地域活性化のために整備や対策を緊急に講じる必要がある課題として「農林水産業の担い手確保」を掲げた市町村は中山間地域(中間農業地域と山間農業地域の合計)で84%を占め、全国平均を4ポイント上回っている。また、「農林漁業生産の振興・整備」を掲げた市町村をみても、山間農業地域が66%と最も高く、次いで中間農業地域63%、平地農業地域55%の順となっている。
- (2) ここで用いた平均は、各市町村の人口減少率及び高齢人口比率を単純平均した値である。
- (3) 菌床椎茸とは、天然バルブを円筒状(10cm×12cm、約1kg)に固めたものに、培養しておいた菌を植え付けた人工ほだ木を用い、ビニールハウスで栽培した椎茸。約半年で1個のほだ木から400～500gの収穫ができる。
- (4) 近隣町村での栽培農家分を含めると、同町か

- ら「奥出雲ブランド」で出荷された菌床椎茸
取扱い金額は約9億円、販売戸数は51戸、取
扱い数量は737tとなる。
- (5) 各指標の中山間地域市町村平均値は、農林水
産省統計情報部が1990年11月に改定した、
「農林統計に用いる地域区分」により設定され
た「中間農業地域」及び「山間農業地域」に
該当する都府県の市町村を対象に、各市町村
の偏差値を単純平均して求めた。
- (6) 選別・バック詰めは、基本的に栽培農家が各
自分で実施しているが、農家の休日確保する
ため、「奥出雲しいたけ」ではパート職員を6
～7名雇用し、選別・バック詰めを受託して
いる。選別等の手数料は資材費込みで1バック
当たり15円である。
- (7) 仁多町榎木センターが生産する人工ほだ木
(菌床ほだ木)の販売額は年間約5億円にも
のぼり、原木の伐採・収集からオガクズの生産
を担当する林業部門に対しても、少なからぬ
経済的効果が波及している。
- (8) 今回の募集では、当初予定枠は8世帯であっ
たが、住宅は自力で確保するのでぜひ参入し
たいとする4世帯に加え、しいたけ研修施設
の管理者及び町が試験栽培を実施している水
耕栽培（現在はネギの栽培を実施）の管理者
としてそれぞれ1世帯が新規に参入している。
- (9) 横田町農業公社の概要については、小田切徳
美「中山間地帯における「地域農業の法人
化・公社化」——鳥根県横田町農業公社構想
の到達点と課題——」（農政調査委員会「中山
間地域における農業・地域振興の課題」、1990
年）及び同「日本農業の中山間地帯問題」（農
林統計協会、1994年）にも詳しい報告がなさ
れているので参照されたい。
- (10) 鳥根県の「若い農業者就農促進対策事業」に
ついては、本誌の田畑保「〔都府県・市町村の
新規参入対策〕——大分県・鳥根県の事例を
中心に——」を参照されたい。
- (11) B氏によれば労働力の制約から、現在両親が
行っている米及び肥育牛部門については、将
来的には縮小の方向（水田については作業委
託へ、肥育牛は廃止）を考えているとのこと
である。
- (12) F氏の場合、①同県の農家出身であること。
②現在同町の配偶者の実家（自営業）で生活
をしていることを考えると、農外からの新規
参入者というより、Uターンによる就農者に
近い立場にあり、他の新規参入者とはかなり
条件が異なっている。
- (13) 鳥根県の若い農業者就農促進対策事業では、
農業施設機械整備費の補助残部分の支払いに
ついて、農協（公社等を含む）が年利3%程
度で最長12年間貸与し、貸与期間終了後使用
者へ所有権を移転する方式をとっているが、
償還にあたっては3年間の猶予期間を設けて
いる。